

La seduta comincia alle 13,5.

(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del commissario europeo, professor Mario Monti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del commissario europeo, professor Mario Monti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Com'è noto, il professor Monti, nella sua qualità di commissario europeo, è investito di competenze specifiche in materia di mercato interno, di servizi finanziari ed integrazione finanziaria, di dogane e di questioni fiscali.

Nel ringraziare il nostro ospite per la cortesia e la disponibilità con le quali ha risposto al nostro invito, osservo preliminarmente che considero particolarmente preziosa la sua presenza in questa sede, in una fase che, da un duplice punto di vista, appare importante e delicata per il futuro dello spazio Schengen e per la presenza in esso dell'Italia. Ci troviamo, infatti, all'indomani di un Consiglio europeo che – almeno su questo specifico terreno – non ha tradito le aspettative, tracciando la via

per la « comunitarizzazione » della politica europea in materia di immigrazione e di asilo e per la incorporazione dell'*acquis* di Schengen in ambito comunitario.

Ci troviamo inoltre alla vigilia di una data decisiva per quanto riguarda la posizione del nostro paese in seno allo spazio di libera circolazione e di cooperazione intergovernativa delineato negli accordi di Schengen. Sembra ormai sicuro – al riguardo, però, mi sia consentito qualche scongiuro – che il 26 ottobre prossimo, dopo una lunga rincorsa, e completata la fase, già avviata, di caricamento dei dati, l'Italia sarà integrata a pieno titolo nel sistema di informazione Schengen (SIS). Qualche nube di natura politica sembra gravare ancora, invece, sulla possibilità che, a partire dalla stessa data, l'Italia venga ammessa a far parte a titolo operativo dello spazio senza frontiere interne.

Si intravede insomma, in un futuro che potrebbe essere relativamente prossimo, il traguardo di un'Italia pienamente inserita in un'Europa che sia, insieme, uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia per i suoi cittadini.

Il percorso per giungere a questo traguardo è tuttavia ancora impegnativo e disseminato di alcune incognite. Sarebbe pertanto estremamente utile per i membri di questo Comitato conoscere il punto di vista del nostro ospite sulle dinamiche alle quali ho brevemente accennato. Si tratta, evidentemente, di un punto di vista che consideriamo particolarmente qualificato, sia in virtù del ruolo istituzionale che il professor Monti ricopre in sede comunitaria sia per effetto della posizione di osservatore che egli ha assunto presso il comitato esecutivo Schengen, anche in

occasione dell'ultima riunione svoltasi a Lisbona il 24 giugno scorso.

Senza dilungarmi ulteriormente, do senz'altro la parola al professor Monti, ringraziandolo ancora una volta per la disponibilità con la quale ha accolto il nostro invito.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Onorevole presidente, onorevoli membri del Comitato, ringrazio per l'invito e per le parole con le quali il presidente ha voluto introdurre l'audizione. L'interesse per Schengen è oggi particolarmente vivo, in generale in Europa e, in particolare, in Italia. Sotto l'aspetto dell'interesse generale in Europa, va ricordato che il trattato di Amsterdam ha stabilito l'integrazione degli accordi di Schengen e delle disposizioni connesse (il cosiddetto *acquis* di Schengen) nell'Unione europea. Quanto all'Italia, l'interesse è particolarmente vivo in considerazione del fatto che il comitato esecutivo ha di recente adottato un'importante decisione sull'attuazione, da parte italiana, della Convenzione di Schengen.

L'invito che mi è stato rivolto a riferire sul rapporto tra Schengen e l'Unione europea alla luce del nuovo trattato interviene, quindi, in un momento opportuno. Ecco perché l'ho accettato con grande piacere, sia in quanto commissario responsabile del mercato unico – del quale l'abolizione dei controlli sulle persone fa parte integrante – sia come rappresentante della Commissione nell'ambito di Schengen.

Per una buona comprensione dei risultati della Conferenza intergovernativa, sotto il profilo dell'integrazione di Schengen nell'Unione europea, credo sia necessario ripercorrere i vari passaggi di due storie parallele: quella dell'insuccesso dell'Unione europea su questa specifica materia e quella del relativo successo di Schengen.

Sintetizzerò per sommi capi, nella prima parte del mio intervento, queste storie parallele, e consegno fin d'ora al presidente un testo scritto nel quale questi passaggi sono evidenziati in modo circo-

stanziato. Nella seconda parte dell'intervento parlerò, invece, del futuro: da un lato, del futuro di Schengen a medio termine, dopo l'integrazione nell'Unione europea secondo il nuovo trattato; dall'altro, del futuro immediato di Schengen, vale a dire nell'attesa che il nuovo trattato entri in vigore. In tale ambito rivolgerò una particolare attenzione alla situazione dell'Italia rispetto all'applicazione della Convenzione.

Schengen e la Comunità europea si sono poste come obiettivo comune l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne. A tale riguardo, sottolineo una curiosa coincidenza temporale. Il 14 giugno 1985 nasce, a livello comunitario, l'idea dell'abolizione dei controlli, sviluppata nel Libro bianco sul completamento del mercato interno; come per caso, lo stesso giorno, gli Stati del Benelux, la Germania e la Francia firmano l'accordo di Schengen relativo all'abolizione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

Ho parlato di insuccesso dell'Unione europea; indicherò sinteticamente le ragioni per le quali in questi anni, a livello di Comunità prima e di Unione poi, non è stato possibile conseguire i risultati auspicati. Anzitutto, ricordo il disaccordo con il Regno Unito sul principio stesso dell'abolizione dei controlli. In effetti, per la Commissione europea e per tutti gli altri Stati membri, ad eccezione del Regno Unito, qualsiasi persona, indipendentemente dalla nazionalità, deve poter beneficiare di questa misura, mentre per il Regno Unito i controlli devono essere aboliti solo per i cittadini dell'Unione europea.

Va inoltre considerato il problema di Gibilterra nonché quello relativo al ruolo della Corte di giustizia. Il fatto, poi, che, in tale contesto, quasi tutti i provvedimenti possano essere approvati solo all'unanimità, spiega infine perché a tutt'oggi sia stato adottato soltanto un numero limitato di misure indispensabili (la direttiva « Armi », i regolamenti « Lista dei paesi terzi soggetti a visto » e « Modello uniforme per i visti », la Convenzione di

Dublino in materia di asilo). Tutte le altre misure di accompagnamento si trovano sempre allo stadio di « proposte », o addirittura di « proposte bloccate ».

Per questi motivi, la Conferenza inter-governativa si è accinta ad apportare gli opportuni emendamenti al trattato sull'Unione europea, per agevolare il raggiungimento del fondamentale obiettivo di abolire i controlli sulle persone alle frontiere interne.

In parallelo, che cosa ha reso invece possibile il successo di Schengen? Tale successo è venuto in larga misura dall'assenza dei problemi ai quali mi sono riferito, anche in considerazione della mancata partecipazione alla Convenzione di Schengen del Regno Unito. Ciò ha permesso agli Stati contraenti di firmare già nel giugno 1990 la Convenzione recante l'applicazione dell'accordo di Schengen.

Un ulteriore successo ottenuto nell'ambito degli accordi di Schengen è stato rappresentato dalla sua graduale estensione ad altri Stati membri. In ordine cronologico, si tratta dell'Italia, della Spagna, del Portogallo, della Grecia, dell'Austria e, per ultimi, della Danimarca, della Finlandia e della Svezia. Un accordo di cooperazione è stato stipulato con la Norvegia e l'Islanda, allo scopo di gemellare gli spazi senza frontiere di Schengen e dell'Unione nordica dei passaporti (quest'ultimo spazio, più antico di quello di Schengen).

Quando ho detto che, rispetto all'Unione europea, la storia di Schengen è una storia di successo, ho parlato di quest'ultimo definendolo « relativo ». In effetti, non possiamo dimenticare che Schengen ha conosciuto anche insuccessi. Dico questo, al fine di agevolare un giudizio più equilibrato. Anzitutto, benché firmata nel giugno 1990, la Convenzione di Schengen è stata attuata da sette Stati membri – i cinque Stati fondatori più la Spagna ed il Portogallo – solo a decorrere dal 26 marzo 1995. In sostanza, sono stati necessari cinque anni perché gli Stati di Schengen, che possiamo considerare una sorta di laboratorio dell'Unione europea

in materia di abolizione dei controlli sulle persone, preparassero l'attuazione della Convenzione.

Va inoltre sottolineato che la Convenzione di Schengen permette ad uno Stato membro di reintrodurre « per un periodo limitato » controlli alle frontiere interne, qualora lo richiedano esigenze legate all'ordine pubblico od alla sicurezza nazionale; a tale riguardo occorre ricordare che uno Stato, la Francia, mantiene ancora attualmente, dal marzo 1995, cioè dal momento stesso dell'entrata in operatività dell'accordo, controlli a certe frontiere interne.

Tutto ciò porta a constatare una certa debolezza insita nella natura intergovernativa dell'accordo di Schengen. L'intergovernatività, che è stata di aiuto rispetto alle difficoltà dell'impianto comunitario, ha mostrato – e, d'altra parte, continua a mostrare – i suoi limiti. È vero che i tribunali nazionali sono chiamati a dirimere le controversie su Schengen e ad interpretare la Convenzione ed è anche vero che, riguardo a Schengen, i parlamenti nazionali esercitano il loro controllo abituale; manca, tuttavia, un controllo giurisdizionale e democratico che risponda allo specifico carattere internazionale degli accordi.

In definitiva, la nostra è una valutazione complessivamente positiva sul funzionamento di Schengen; proprio per questo, ci si è accinti alla integrazione degli accordi di Schengen nell'Unione europea.

Quanto al futuro, credo sia opportuno formulare qualche considerazione sul nuovo trattato. L'integrazione di Schengen non è l'unica innovazione apportata dal nuovo trattato allo scopo di realizzare l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne. Tra le altre innovazioni, vanno infatti considerati l'introduzione di un nuovo capitolo nel trattato della Comunità europea ed i miglioramenti apportati al titolo VI del trattato sull'Unione europea. Il capitolo denominato « Uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia » copre i sette settori rientranti nell'attuale titolo VI ed integrati a livello comunitario in occasione della conferenza

intergovernativa (settori tra i quali figurano la politica d'asilo e di immigrazione), così come materie già incluse nel trattato Comunità europee, quali alcuni aspetti della politica in materia di visti e lo stesso principio dell'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne. Il nuovo capitolo è accompagnato da tre protocolli, due relativi al Regno Unito e all'Irlanda, il terzo alla Danimarca.

Questo è il contesto generale offerto dal nuovo trattato, contesto nel quale bisogna situare il protocollo relativo all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea. Schengen rappresentava fin dall'inizio – possiamo dirlo utilizzando una terminologia corrente – una cooperazione rafforzata *ante litteram*. Il protocollo introduce le sue disposizioni all'interno dell'Unione come una forma di cooperazione rafforzata o, come si usa dire, di flessibilità: gli Stati firmatari degli accordi di Schengen sono autorizzati ad instaurare una cooperazione rafforzata nel campo di applicazione degli accordi. Tale cooperazione viene gestita nell'ambito istituzionale e giuridico dell'Unione europea e nel pieno rispetto delle disposizioni pertinenti del trattato Unione europea e del trattato Comunità europea.

In definitiva, il Consiglio si sostituirà al comitato esecutivo dell'accordo di Schengen; il Parlamento europeo, la Corte di giustizia e la Commissione svolgeranno il loro ruolo, e si rimedierà così alle debolezze istituzionali di accordi puramente intergovernativi. Si tratta di un importante valore aggiunto. Va comunque segnalato che la Corte non sarà competente a pronunciarsi sulle misure e sulle decisioni nazionali in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

Quanto al ruolo delle istituzioni dell'Unione, è noto che esso varia a seconda del pilastro interessato. L'*acquis* di Schengen contempla settori rientranti nel primo e nel terzo pilastro. Chiaramente, in seguito all'integrazione a livello comunitario di sette dei nove settori del titolo VI, la maggior parte degli elementi dell'*acquis* di Schengen rientrerà nel primo pilastro.

Resta tuttavia importante, per definire il ruolo delle istituzioni rispetto a ciascuna delle componenti, ripartire l'*acquis* di Schengen – quella che, con un francesismo, si definisce ventilazione – tra il primo e il terzo pilastro. Una tale ripartizione è prevista dal protocollo. Tuttavia, fino al momento in cui non sarà realizzata, l'*acquis* di Schengen sarà considerata come rientrante nel titolo VI e la gestione ed il controllo della sua applicazione saranno di conseguenza effettuati conformemente ai principi di tale titolo.

Il lavoro da svolgere sull'integrazione di Schengen non termina certo con la stesura del protocollo che ho descritto. Se è vero che il principio dell'integrazione è stato acquisito, restano tuttavia da risolvere alcuni punti rilevanti, in particolare la ripartizione dell'*acquis* tra il primo ed il terzo pilastro e l'accordo da concludere con la Norvegia e l'Islanda. La Commissione è pronta ad apportare il suo contributo a tutti questi lavori; si tratta naturalmente di un obiettivo a medio termine, poiché il nuovo trattato – che, lo ricordo, non è ancora firmato: lo sarà tra qualche tempo – deve essere ratificato dai parlamenti di tutti i 15 Stati membri. Fino a tale momento, prima cioè della sua integrazione nel trattato, è necessario che Schengen continui a funzionare ed a procedere secondo la sua attuale configurazione.

Giungo così all'ultimo punto che mi sono prefisso di trattare: l'applicazione della Convenzione di Schengen da parte dell'Italia, della Grecia e dell'Austria, uno dei nuovi progressi da realizzare a breve termine.

Nel dicembre 1996 il comitato esecutivo aveva individuato il 26 ottobre 1997 come data limite per l'applicazione simultanea della Convenzione di Schengen da parte di questi tre Stati. Una decisione formale e definitiva del comitato esecutivo a tale proposito era prevista in occasione della riunione svoltasi il 24 giugno scorso a Lisbona. Una tale decisione, purtroppo, non è stata assunta. In tale contesto, consentitemi di ricordare, per chiarezza, che la Commissione ha un ruolo di

osservatore di Schengen e non può prendere posizioni rispetto alla valutazione del raggiungimento o meno da parte di un paese di tutte le condizioni richieste per l'applicazione della Convenzione; la Commissione – ripeto – si limita a svolgere un ruolo di osservatore e non dispone di tutti gli elementi pertinenti per esprimere una valutazione in materia, né può esercitare, allo stato dei fatti, il ruolo di garante che le compete in base al trattato.

È opportuno sottolineare che, nell'ambito di Schengen, viene operata una distinzione tra l'entrata in vigore della Convenzione dal punto di vista giuridico e la sua applicazione. In particolare, l'entrata in vigore della Convenzione dipende soltanto dal deposito degli strumenti di ratifica; la sua applicazione dipende invece da una decisione assunta all'unanimità dal comitato esecutivo, il quale stabilisce che siano soddisfatte tutte le condizioni necessarie a questo fine. Le condizioni necessarie – mi permetto di ricordarlo – sono otto: l'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato interessato; un controllo efficace delle frontiere esterne; la realizzazione di un sistema di informazione Schengen operativo; la cooperazione nel settore dell'esame delle domande d'asilo; il rilascio di visti conformemente alle disposizioni di Schengen; una legislazione nazionale in materia di protezione dei dati personali rispondente ai criteri stabiliti dagli accordi di Schengen; il rispetto del dispositivo Schengen in materia di stupefacenti; l'adeguamento, infine, delle infrastrutture degli aeroporti.

Alcune di queste condizioni sono esclusivamente di responsabilità dello Stato membro interessato. È il caso, ad esempio, della fissazione di norme in materia di protezione di dati (con la nuova legislazione di fine 1996, l'Italia soddisfa tale condizione). Altre condizioni, invece, dipendono da tutti gli Stati aderenti agli accordi di Schengen. Questo vale per l'entrata in vigore della Convenzione, che dipende dalla ratifica da parte di tutti i parlamenti interessati, o dal carattere operativo del SIS.

La procedura di applicazione della Convenzione di Schengen, così come descritta finora, è stata avviata anche al momento della decisione di attuazione iniziale da parte dei sette Stati membri. Vi era soltanto una differenza nel calendario: a partire dall'inizio del 1993, nel corso delle sue riunioni successive, il comitato esecutivo ha constatato che alcune delle condizioni richieste erano state realizzate. Nel dicembre 1994 ha potuto constatare che veniva soddisfatta anche l'ultima, quella relativa al SIS operativo, e tale constatazione ha permesso di decidere l'applicazione della Convenzione a partire dal 26 marzo 1995. Quanto all'Italia, la Grecia e l'Austria, era previsto che il comitato esecutivo adottasse una decisione unica relativa a tutte le condizioni richieste, anziché scaglionata, come per gli altri sette Stati membri. Il 24 giugno, tuttavia, non è stato possibile adottare una siffatta decisione.

Va comunque operata una distinzione tra la situazione della Grecia e dell'Austria, da un lato, e quella dell'Italia, dall'altro. Per la Grecia e l'Austria non sono ancora intervenute tutte le ratifiche: in effetti, per entrambi i paesi manca la ratifica della Francia (ritardo dovuto allo scioglimento del Parlamento francese in vista delle elezioni di fine maggio), e per la Grecia manca la ratifica da parte dei Paesi Bassi.

La prima condizione richiesta per l'attuazione della Convenzione, vale a dire la sua entrata in vigore, non è quindi realizzata. Ciò rende impossibile una decisione definitiva sull'applicazione della Convenzione da parte dell'Austria e della Grecia. In effetti, come avrebbero potuto i governi francese ed olandese decidere una data di attuazione della Convenzione per questi Stati, senza pregiudicare la decisione sovrana dei loro parlamenti di ratificare o meno il loro atto di adesione? Nel caso della Grecia e dell'Austria, il comitato esecutivo era pertanto costretto a rimandare la propria decisione fino al mese di ottobre, sottolineando tuttavia il proprio desiderio di vedere realizzata l'attuazione della Convenzione di Schen-

gen da parte di questi due Stati prima della fine dell'anno.

La situazione è diversa nel caso dell'Italia: essendo intervenute tutte le ratifiche, la Convenzione è entrata in vigore il 1° luglio scorso. Di conseguenza, il 24 giugno, il comitato esecutivo avrebbe potuto adottare una decisione formale sull'applicazione della Convenzione. Tale decisione – che avrebbe potuto sollevare questioni sulla sorte da riservare alla frontiera comune italo-austriaca in attesa dell'esecuzione della Convenzione anche da parte dell'Austria – dipendeva dall'unanime constatazione dell'adempimento, da parte dell'Italia, dell'insieme delle condizioni richieste. Secondo il bilancio presentato dalla presidenza portoghese, tale constatazione positiva risulta manifesta, e tuttavia essa non è stata condivisa da tutte le delegazioni.

Il problema della divergenza di valutazione riguarda, in particolare, il rispetto delle condizioni relative ad un controllo e ad una sorveglianza efficace, da parte dell'Italia, delle frontiere esterne. Mentre il rispetto di altre condizioni necessarie può essere verificato oggettivamente, in questo caso il riconoscimento del requisito dipende in parte da una valutazione politica, riguardante la fiducia nell'efficacia dei mezzi adottati da uno Stato contraente per il controllo e la sorveglianza delle proprie frontiere esterne.

Tutti gli Stati aderenti agli accordi di Schengen si sono compiaciuti per i notevoli sforzi già compiuti dalle autorità italiane in materia. Per la maggior parte degli Stati, tali sforzi garantiscono alle frontiere esterne dell'Italia un controllo ed una sorveglianza efficaci e corrispondenti agli standard di Schengen. Qualche Stato ritiene, tuttavia, che debbano essere compiuti sforzi supplementari.

In tale contesto, è stato necessario trovare un compromesso, raggiunto il 24 giugno scorso in occasione della riunione del comitato esecutivo. A questo proposito debbo sottolineare il ruolo del presidente in carica di Schengen, il segretario di Stato Seixas da Costa, portoghese, i cui

infaticabili sforzi hanno permesso di ottenere tale risultato.

Del compromesso in oggetto rilevo soprattutto che per l'Italia, benché non sia stata adottata una decisione definitiva, la data del 27 ottobre 1997 è stata confermata come scadenza per l'applicazione della Convenzione di Schengen. È ormai dichiarato che l'Italia potrà essere integrata al SIS a partire da tale data. Le modalità relative agli altri aspetti dell'attuazione della Convenzione di Schengen per l'Italia saranno definite in occasione della prossima riunione del Comitato esecutivo, sempre con l'obiettivo di rispettare la data del 27 ottobre.

Auspichiamo che lo spirito di Schengen, improntato alla reciproca fiducia e alla comune volontà di creare uno spazio di libertà senza compromettere la sicurezza, e su cui si fondano tutti i successi di tali accordi, regni di nuovo pienamente in occasione della prossima riunione. Confido altresì nel fatto che il Comitato esecutivo riesca a rendere definitiva la data del 27 ottobre prossimo per l'applicazione della Convenzione da parte dell'Italia.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Monti per la sua esposizione e do la parola ai colleghi che hanno chiesto di intervenire.

ANNA MARIA DE LUCA. Ringrazio per la sua disponibilità il professor Monti, oggi presente in questa sede per darci – spero – risposte chiare anche in relazione al sopralluogo che abbiamo effettuato nelle scorse settimane a Bruxelles.

Intendo soffermarmi in particolare su due aspetti affrontati nell'esposizione del professor Monti, che sono quelli che più ci interessano e che credo anche il nostro interlocutore giudichi fondamentali.

Per quanto riguarda l'entrata operativa del nostro paese nello spazio Schengen (mi riferisco all'aspetto dell'operatività, non al caricamento dei dati), devo rilevare che esiste una disparità tra quanto abbiamo dolorosamente appreso – mi si conceda di usare questa espressione – a

Bruxelles e quanto ci è stato detto nel nostro paese. Infatti, dal Segretariato generale di Bruxelles abbiamo appreso che il nostro paese non sarà in condizioni di operatività il 26 ottobre prossimo, in quanto sembra che vi sia una motivazione politica che ci penalizza.

Sappiamo tutti che cosa possa esservi dietro questo atteggiamento negativo nei nostri confronti, per cui non intendo dilungarmi su tale aspetto. Ricordo però che in una recente risoluzione del Parlamento europeo si sottolinea l'esigenza di modificare il regolamento al fine di superare il principio dell'unanimità su determinate decisioni del Consiglio. Chiedo allora al professor Monti se sia possibile attuare questo tipo di modifica senza l'unanimità dei paesi. In sostanza, se anche un solo Stato non condivide l'esigenza di modificare il regolamento in tal senso, sarà possibile effettuare ugualmente la modifica e quindi superare una decisione che allo stato dei fatti ci penalizza, come abbiamo appreso a Bruxelles? È evidente che per noi la modifica del regolamento sarebbe un fatto positivo, anche se porrà successivamente alcuni problemi in ragione di eventuali imprevisti e del successivo iter che dovrà essere seguito. Anche se i vari paesi hanno il diritto di affermare il criterio dell'unanimità in questo tipo di decisioni, ciò deve valere entro certi limiti.

Il professor Monti ha inoltre affermato che le condizioni di ratifica sono otto e ricordo che a Bruxelles abbiamo appreso (non in via ufficiale, ma l'ho rilevato dai discorsi fatti) che la Germania riterrebbe che il controllo alle nostre frontiere sia inefficace. Sappiamo benissimo che formalmente questo è l'unico degli otto punti illustrati dal professor Monti che lascia spazio all'interpretazione, in quanto non mi sembra che gli altri presentino tale caratteristica. Su questo versante, quindi, punteranno coloro i quali intendono porre limiti al nostro paese. Che cosa potremo fare, allora, nel caso in cui non sia possibile modificare il regolamento, per vincere questa resistenza?

Vorrei inoltre porre al professor Monti una domanda relativa al SIS, ossia al caricamento dei dati, aspetto su cui nella già citata risoluzione del Parlamento europeo viene evidenziata l'esistenza di disparità tra i paesi aderenti agli accordi di Schengen. Chiedo pertanto al professor Monti di chiarire meglio in che cosa consisterebbe questa disparità ed in che modo il nostro paese potrebbe essere penalizzato.

SANDRA FEI. Ci stiamo occupando in maniera approfondita del problema delle frontiere, perché la diffidenza degli altri Stati nei nostri confronti è riferita proprio a tale problema, certamente non secondario. Tuttavia, per quanto concerne gli otto punti previsti nell'accordo di Schengen, esistono due questioni che l'Italia non ha certamente risolto, o comunque non l'ha fatto secondo i requisiti richiesti. Uno di essi riguarda il diritto di asilo, in ordine al quale l'Italia non ha una normativa che risponda adeguatamente a quanto previsto dalla Convenzione di Dublino e da quella di Ginevra. L'altro aspetto riguarda il problema degli stupefacenti, ovvero la lotta al narcotraffico. Si tratta di questioni delle quali peraltro si parla poco ed alle quali non viene garantito il necessario spazio di verifica.

Anche se lei sa, professor Monti, quale sia la stima che nutro nei suoi confronti, devo dirle che avrei preferito acquisire da lei una relazione più concreta, soprattutto circa l'operatività del nostro Comitato e gli aspetti su cui sarebbe possibile spingere maggiormente nel cercare di raggiungere l'obiettivo che purtroppo, man mano che procediamo con le audizioni, appare sempre più lontano rispetto alla data prevista del 27 ottobre prossimo.

Le chiedo pertanto di fornirci indicazioni più concrete, anche per rispondere alle obiezioni che gli altri Stati muovono nei nostri confronti e per comprendere quale sia la linea lungo la quale il nostro Comitato potrebbe agire per il raggiungimento di quell'obiettivo.

PRESIDENTE. Poiché il professor Monti non potrà trattenersi ancora a

lungo, invito i colleghi a svolgere interventi sintetici.

GIAMPAOLO BETTAMIO. Intendo riferirmi alla parte dell'esposizione del professor Monti in cui egli ha sottolineato l'assenza di controllo democratico sul sistema di Schengen. Chiedo allora dove e come potrebbe collocarsi un controllo democratico, tenuto conto della meccanicità della Convenzione di Schengen, anche perché — se ho ben compreso — la materia relativa a tale Convenzione tocca il primo ed il terzo pilastro, ma poi viene in qualche modo regolata dal titolo VI, nell'ambito della collaborazione tra organi giudiziari e di polizia.

In conclusione, rispetto alla materia di cui ci occupiamo, dove potrebbe essere collocato questo controllo democratico e quindi, in sostanza, parlamentare?

PRESIDENTE. Poiché nessun altro collega intende porre domande, do la parola al professor Monti.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Nel ringraziare i parlamentari intervenuti, credo che il desiderio della concretezza ci accomuni, così come ci accomuna la consapevolezza dei ruoli istituzionali: non compete alla Commissione europea esprimersi su specifiche condizioni riguardanti l'Italia e riferite ad alcune materie, tanto più in un campo come questo, in cui la stessa Commissione europea svolge un ruolo di osservatore nell'ambito della Convenzione di Schengen. Quindi, in molti casi sono soltanto le autorità italiane a poter rispondere alle domande poste.

Cercherò comunque di fare la mia parte compatibilmente con i ruoli istituzionali di ciascuno.

L'onorevole De Luca mi ha posto una domanda relativa alla modifica del regolamento ed al superamento del criterio dell'unanimità; questo sarà possibile solo una volta che Schengen sarà stato integrato nell'Unione europea, mentre nell'attuale struttura puramente intergovernativa

non vedo alcun modo per superare la regola dell'unanimità.

ANNA MARIA DE LUCA. Quanto tempo ci vorrà?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Confido che l'accordo unanime del Comitato esecutivo di Schengen circa il riconoscimento del fatto che l'Italia ha adempiuto a tutte le condizioni necessarie per il suo ingresso operativo nel sistema Schengen intervenga molto presto, comunque ben prima del momento in cui, completata la ratifica del trattato di Amsterdam, si procederà all'integrazione degli accordi di Schengen nell'Unione europea.

Devo dire (si tratta di un'osservazione personale, che faccio molto volentieri) che parte del compito dell'osservatore è, appunto, quello di osservare e nella riunione del Comitato esecutivo di Schengen, tenutasi a Lisbona il 24 giugno scorso, ho particolarmente apprezzato l'incisività e la concretezza con cui la delegazione italiana, guidata dal ministro Napolitano, ha argomentato sui diversi progressi conseguiti dall'Italia.

Posso esprimere la mia percezione complessiva della situazione senza violare la segretezza delle deliberazioni del Comitato esecutivo di Schengen, al quale partecipo in qualità di osservatore, affermando che il disaccordo sull'adempimento o meno da parte dell'Italia delle condizioni richieste per l'applicazione della Convenzione verte soprattutto sul grado di efficacia delle misure di controllo e di sorveglianza adottate dal nostro paese alle frontiere esterne. In base alle informazioni di cui dispongo, posso dire che non sono stati espressi dubbi sul rispetto delle altre condizioni: non vi è stata, per esempio, alcuna contestazione in ordine alla conformità della nuova legislazione in materia di protezione dei dati agli *standard* imposti dagli accordi di Schengen; non vi è stata, analogamente, alcuna contestazione circa la capacità, da parte dell'Italia, di rispettare il dispositivo di Schengen in materia di visti o di politica di asilo.

Per quanto riguarda la questione posta dall'onorevole Fei circa la Convenzione di Dublino, devo dire che quest'ultima stabilisce quale Stato debba trattare la domanda di asilo allorché essa sia deposta in vari paesi; da questo punto di vista, l'Italia è in regola. Le norme della Convenzione di Ginevra non sono invece armonizzate, per cui non costituiscono condizioni necessarie per l'operatività del sistema Schengen.

Quanto gli stupefacenti, la cooperazione esistente e quella prevista viene giudicata soddisfacente dagli Stati aderenti alla Convenzione di Schengen; questo è un processo dinamico in via di sviluppo presso tutti i paesi e del resto non è un mistero il fatto che, alla base delle difficoltà che hanno indotto il Governo francese ad invocare la clausola di salvaguardia dell'articolo 2, vi sono stati e sussistono tuttora, non interamente risolti, problemi di rapporti franco-olandesi in materia di traffico degli stupefacenti.

Tornando alla questione cruciale del rispetto, da parte dell'Italia, delle condizioni previste, ricordo che, secondo il bilancio della presidenza portoghese, l'Italia soddisfa già attualmente tutte le condizioni necessarie per l'applicazione della Convenzione e che la maggior parte delle delegazioni ha accettato questa valutazione della presidenza. Soltanto due delegazioni (l'ha riportato la stampa e quindi posso dirlo), quelle della Germania e dei Paesi Bassi, hanno espresso dubbi circa il bilancio della presidenza con riferimento all'efficacia dei controlli alle frontiere esterne. Quindi, salvo obiezioni che l'una o l'altra delegazione non avesse ancora reso esplicite, la realizzazione delle condizioni richieste in materia di controllo alle frontiere esterne, che si inserisce nell'ambito della lotta contro l'immigrazione clandestina, è il solo punto controverso.

ANNA MARIA DE LUCA. Come possiamo soddisfare tale condizione? Il problema, infatti, è questo: se si tratta di un paravento, il discorso è diverso, ma se si è di fronte ad una necessità concreta, per

soddisfare la condizione richiesta e per entrare nello spazio Schengen, dobbiamo operare in maniera tale da ottenere il consenso delle due delegazioni di cui si è parlato, considerato che è necessaria l'unanimità.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Vorrei svolgere sinteticamente tre osservazioni. La prima è una considerazione personale, ma che faccio con convinzione e che risale al passato: l'Italia, com'è avvenuto per altri aspetti della sua integrazione europea, ha acquisito solo piuttosto recentemente la piena consapevolezza della grande importanza della materia relativa alla Convenzione di Schengen. Ricordo che ancora poco tempo fa, parlando di questo tema nel nostro paese, non si riscontrava una grande sensibilità e, del resto, il lunghissimo iter della legge sulla protezione dei dati personali attestava come la priorità Schengen non sia stata avvertita oppure non abbia inciso in maniera sufficiente sui tempi di approvazione di quel provvedimento.

Quanto alla seconda osservazione che intendo svolgere, come ha ricordato in varie occasioni il ministro Napolitano, esistono in diversi paesi dell'area Schengen problemi di imperfezione nei controlli alle frontiere: è questa una materia non caratterizzata, per così dire, dal bianco o dal nero, ma nella quale esistono zone grigie e per molti paesi si pone la necessità del rafforzamento ulteriore dei meccanismi di controllo.

In terzo luogo, attribuirei grande importanza, anche con riferimento alla tematica di Schengen, alla legge sull'immigrazione. Infatti, al di là delle riunioni formali, uno degli aspetti che hanno suscitato perplessità nei paesi diversi dall'Italia è costituito dalla debolezza del nostro sistema in materia di allontanamento degli immigrati clandestini. Il Parlamento italiano – lo sapete certamente meglio di me – sta esaminando un progetto di legge che porrà rimedio a tale debolezza; un'accelerazione del suo iter contribuirebbe certamente a rafforzare la fiducia degli Stati aderenti alla Conven-

zione di Schengen nell'efficacia del sistema italiano di lotta contro l'immigrazione clandestina.

ANNA MARIA DE LUCA. Questo faciliterà o risolverà il problema?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. È impossibile dirlo, perché si tratta di un apprezzamento sintetico ed improntato a discrezionalità politica da parte di ciascuno Stato.

ANNA MARIA DE LUCA. Esprimevo un dubbio.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Credo che l'aspetto relativo al meccanismo di allontanamento degli immigrati clandestini assuma una grande rilevanza e sottolineo proprio l'importanza della legge sull'immigrazione, che delinea percorsi di cittadinanza e, nello stesso tempo, prevede precisi meccanismi di allontanamento degli immigrati clandestini.

Non so se devo rispondere su qualche altro aspetto specifico.

ANNA MARIA DE LUCA. Avevo posto una questione relativa al SIS. In particolare, nella citata risoluzione del Parlamento europeo si rileva «l'esistenza di notevoli disparità fra i paesi aderenti agli accordi di Schengen per quanto riguarda l'introduzione di dati nel SIS»; si ritiene pertanto che «l'efficacia del sistema sia ridotta» e si invitano «detti paesi ad armonizzare la loro politica in materia».

Chiedo un chiarimento per sapere in che cosa consisterebbe questa disparità fra i vari paesi in ordine al caricamento dei dati e se eventualmente potrebbero derivarne difficoltà. Infatti, a Bruxelles abbiamo appreso che, per quanto riguarda il caricamento dei dati, il nostro paese è già nello spazio Schengen, ma l'obiettivo dell'operatività non sarà raggiunto nel termine previsto; questo è quanto ci è stato detto, ossia che molto probabilmente non vi sarà una posizione favorevole nei nostri confronti circa l'ingresso operativo nel sistema.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Per quanto riguarda l'operatività del SIS per l'Italia, a Lisbona è stata detta una parola definitiva. Infatti, nella dichiarazione del Comitato esecutivo del 24 giugno si legge: «Il Comitato esecutivo prende nota del bilancio della presidenza portoghese, che constata che l'Italia ha soddisfatto le condizioni preliminari alla messa in applicazione della Convenzione di Schengen il 26 ottobre 1997 e dichiara che l'Italia può essere integrata nel sistema di informazione Schengen a decorrere da tale data».

ANNA MARIA DE LUCA. Non era però questa la domanda che avevo posto; ho chiesto infatti spiegazioni circa il fatto che nella risoluzione del Parlamento europeo si rileva una disparità, in ordine al caricamento dei dati, tra i paesi che hanno accesso al SIS. Non si stabiliscono quote precise e criteri uniformi per ognuno dei paesi, ma sembra che vi sia stata una disparità.

Vorrei pertanto una spiegazione su questo aspetto specifico; se il professor Monti non è in condizione di fornirmela subito, gli chiedo di inviarmi successivamente una nota scritta.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Ogni Stato è sovrano per quanto riguarda l'immissione dei dati nel sistema di Schengen. Esistono comunque dei criteri e nel documento citato viene formulato l'invito ad armonizzare maggiormente la politica di immissione dei dati. Mi riservo di effettuare approfondimenti al riguardo e di fornirle ulteriori elementi.

In conclusione, mi sta particolarmente a cuore la questione posta dal senatore Bettamio circa la collocazione di un controllo democratico una volta integrato l'accordo di Schengen nell'Unione europea. Evidentemente, una volta avvenuta tale integrazione, la sede naturale del controllo democratico sarebbe rappresentata dal Parlamento europeo. Dopo l'entrata in vigore del protocollo di integrazione, l'*acquis* di Schengen si svilupperebbe in maniera conforme alla procedura

istituzionale prevista dalla base giuridica pertinente dei trattati. Quindi, per l'adozione delle modifiche all'*acquis* di Schengen di competenza del trattato, sarà obbligatorio consultare preventivamente il Parlamento europeo, ovvero, in materia di visti, si dovrà seguire la procedura di codecisione.

Proprio questo rafforzamento del ruolo delle istituzioni dell'Unione europea rispetto all'*acquis* di Schengen costituisce, a mio avviso, il vero valore aggiunto dell'integrazione dello stesso accordo nell'Unione europea. Il controllo democratico dovrebbe pertanto competere al Parlamento europeo ed il controllo giurisdizionale rientrare nel ruolo della Corte di giustizia. Proprio alcune controversie nate nell'attuale struttura puramente intergovernativa di Schengen circa l'esercizio

della clausola di salvaguardia dimostrano che l'assenza di un meccanismo di risoluzione delle vertenze crea effettivamente dei problemi.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Monti per la sua lucida ed approfondita esposizione.

La seduta termina alle 14,05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia l'11 luglio 1997.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO